

บทสรุปและวิเคราะห์

ปัญหาแก้มพูชา มีสาเหตุมาจากการที่เวียดนามส่งกำลังทหารนับแสนคนบุกยึดกรุงพนมเปญ โดยทำการโค่นล้มรัฐบาลแก้มพูชาประชาธิปไตย แล้วจัดตั้งระบอบเฮง สัมริน เข้าทำการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1979 การกระทำของเวียดนามดังกล่าวทำให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงทั้งทางตรงและทางอ้อม เนื่องจากมีพรมแดนติดต่อกับแก้มพูชาเป็นระยะทางกว่า 700 กิโลเมตร ด้วยเหตุนี้ ไทยจึงมีบทบาทอย่างแข็งขันในการผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหากัมพูชาทางการเมือง ด้วยเหตุที่ การคงกำลังทหารเวียดนามไว้ในกัมพูชานอกจากจะเป็นการคุกคามความมั่นคงของไทยแล้ว การกวาดล้างกลุ่ม เขมรฝ่ายต่อต้านที่มีฐานปฏิบัติการบริเวณพรมแดนไทย-กัมพูชาทำให้มีการละเมิดอธิปไตยของไทยอยู่เนือง ๆ ทำให้ชายแดนไทยไร้เสถียรภาพและความมั่นคง รวมทั้งก่อให้เกิดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนชาวไทยที่อาศัยในบริเวณดังกล่าวและของทางราชการไทย ขณะเดียวกัน ไทยยังต้องรับภาระในการเลี้ยงดูชาวกัมพูชานับแสนที่อพยพหนีภัยสงครามเข้ามาอาศัยในเขตแดนไทยด้วย

นอกจากนี้ การคงกำลังทหารเวียดนามไว้ในกัมพูชาและการสู้รบที่ยืดเยื้อระหว่างฝ่ายเวียดนามและระบอบเฮง สัมริน กับฝ่ายต่อต้านชาวกัมพูชา ยังเป็นเหตุแห่งความไร้เสถียรภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยรวม และการที่เวียดนามชักนำอิทธิพลของสหภาพโซเวียตเข้าสู่อินโดจีน นั้น นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการแข่งขันอิทธิพลระหว่างประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในเวลาต่อมาด้วย

หลักการพื้นฐานของนโยบายต่างประเทศไทยต่อปัญหากัมพูชา คือ การให้มีการแก้ไขปัญหากัมพูชาโดยทางการเมือง การถอนทหารเวียดนามทั้งหมดออกจากกัมพูชา



การจัดตั้งรัฐบาลผสม 4 ฝ่าย และการฟื้นฟูเอกราช ของกัมพูชา โดยทำที่ที่เป็นทางการ  
 ของไทย คือ ไทยคัดค้านการที่เวียดนามรุกรานกัมพูชา เนื่องจากเป็นการละเมิดหลักการ  
 ที่สำคัญของกฎบัตรสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการเคารพในเอกราช  
 อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐอื่น ทั้งนี้ รัฐบาล พล.อ.เปรม ได้ให้ความสำคัญ  
 กับปัญหากัมพูชาเป็นอย่างมากโดยถือเป็นภารกิจเร่งด่วนในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ  
 ของไทย

ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อปัญหากัมพูชา ไทยให้ความสำคัญกับการ  
 ร่วมมือกับอาเซียนในการผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้นานาประเทศเห็นว่า  
 ปัญหากัมพูชา เป็นปัญหาระดับโลกและเป็นความจำเป็นที่ประเทศมหาอำนาจจะต้องเข้ามา  
 มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ไทยและอาเซียนได้ผลักดันให้สมัชชาองค์การ  
 สหประชาชาติออกข้อมติว่าด้วยปัญหากัมพูชา ซึ่งข้อมติดังกล่าว กำหนดให้มีการถอนทหาร  
 ต่างชาติออกจากเวียดนาม ให้กัมพูชามีเอกราช อธิปไตย และเป็นกลาง ให้ชาวกัมพูชา  
 ที่สิทธิกำหนดเจตจำนงของตนเอง รวมทั้งได้ผลักดันให้มีการประชุมระหว่างประเทศ  
 ว่าด้วยปัญหากัมพูชา การสนับสนุนให้มีการจัดตั้งรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย การ  
 ขอความร่วมมือและโน้มน้าวนานาประเทศในการกดดันเวียดนามทางด้านเศรษฐกิจ  
 ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหันมาแก้ปัญหาโดยทางการ เมือง

ในการศึกษานโยบายต่างประเทศไทยต่อปัญหากัมพูชาสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม  
 นอกจากจะให้ความสนใจในเรื่องนโยบายและการดำเนินนโยบายดังกล่าวข้างต้นแล้ว  
 ผู้ศึกษาประสงค์จะศึกษาว่า แนวความคิดของ Brecher จะสามารถนำมาใช้วิเคราะห์  
 สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับไทยในประเด็นปัญหากัมพูชา ที่จะมีส่วนอย่างสำคัญในการ  
 เป็นข้อจำกัดและโอกาสในการกำหนดและการดำเนินนโยบายของไทย ได้อย่างเหมาะสม  
 เพียงไร ทั้งนี้ ได้ทำการศึกษาสภาพแวดล้อมที่เป็นจริง ได้แก่ ระบบโลก ระบบภูมิภาค



สหภาพโซเวียต ชี้ความสามารถทางเศรษฐกิจและทางทหาร ตลอดจนโครงสร้างทางการเมืองของไทย รวมทั้งศึกษาสภาพแวดล้อมทางจิตวิทยาของผู้กำหนดนโยบาย โดยศึกษาสำเนาของผู้กำหนดนโยบายที่มีต่อสภาพแวดล้อมที่เป็นจริงดังกล่าวควบคู่กันไป

สมมุติฐานในการศึกษา คือ การคงทหารไว้ในกัมพูชาและท่าทีที่ไม่ประนีประนอมของเวียดนาม ตลอดจนการสนับสนุนเวียดนามของสหภาพโซเวียต เป็นองค์ประกอบสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่อปัญหาดังกล่าว และสำเนาของผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายมีอิทธิพลสำคัญในการกำหนดนโยบายดังกล่าวด้วยเช่นกัน

ผลของการศึกษาสภาพแวดล้อมที่เป็นจริงที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหากัมพูชา ระหว่าง ค.ศ. 1980-1988 พบว่า ลักษณะที่เวียดนามไม่แยแสต่อข้อเรียกร้องของนานาประเทศ ที่ให้มีการแก้ไขปัญหากัมพูชาในวิถีทางการเมือง ในตลอดช่วงครึ่งทศวรรษแรก และการที่เวียดนามมักจะทำการบุกรุกเข้ามาในเขตแดนไทยอยู่บ่อยครั้ง โดยเฉพาะกรณีโนนหมากมูน ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1980 และการกวาดล้างกองกำลังของฝ่ายต่อต้านชาวกัมพูชาที่ตั้งมั่นอยู่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชาอย่างรุนแรง ในช่วงปี ค.ศ. 1985-1986 โดยการละเมิดอธิปไตยของไทยดังกล่าวนี้ ขณะที่นานาประเทศประณามการกระทำดังกล่าว เวียดนามกลับอ้างว่าเป็นเรื่องถูกต้องที่จะทำการกวาดล้าง โดยเฉพาะก่อนปี ค.ศ. 1986 เวียดนามกล่าวอ้างเสมอว่าปัญหากัมพูชาเป็นปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศกัมพูชาเอง และสถานการณ์ในกัมพูชาเป็นสิ่งที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้

อย่างไรก็ตาม นับจาก ค.ศ. 1986 เป็นต้นมา การเปลี่ยนแปลงในสหภาพโซเวียตมีผลให้เวียดนามต้องเปลี่ยนแปลงท่าทีตามไปด้วย เวียดนามเริ่มยื่นข้อเสนอที่จะให้มีการแก้ไขปัญหากัมพูชาและประกาศจะถอนทหารเวียดนามออกจากกัมพูชา แต่



เวียดนามยังคงตั้งเงื่อนไขให้ตัดกลุ่มเขมรแดงออกไป และการประกาศให้มีการถอนทหารออกจากกัมพูชานั้น ในทางปฏิบัติเป็นที่เชื่อกันว่าเป็นเพียงการสับเปลี่ยนทหารเท่านั้น ทั้งนี้ ในช่วงปลายสมัยรัฐบาลพล.อ. เปรม เมื่อสหภาพโซเวียตรับที่จะนำเรื่องการแก้ไขปัญหากัมพูชาไปคุยกับเวียดนามนั้น ต่อมา เวียดนามก็ประกาศถอนทหารจำนวน 50,000 คนออกจากกัมพูชาโดยไม่มีเงื่อนไข ในช่วงปลายสมัยรัฐบาลลขุคนี้ เวียดนามได้ลดท่าทีที่แข็งกร้าวลง โดยรับที่จะเจรจากับกลุ่มเขมรแดง แม้จะคงเงื่อนไขไว้ว่าให้ตัดนายพลสพต และพรรคพวกออกจากการเข้าร่วมการเจรจา แต่ก็นับได้ว่าเวียดนามมีท่าทีที่โอนอ่อนขึ้นเป็นอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับท่าทีเดิมในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1986 ที่ไม่ยอมรับข้อเสนอหรือเงื่อนไขใด ๆ แต่กลับพยายามให้เห็นว่าปัญหากัมพูชาเป็นปัญหาที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ โดยเวียดนามได้หันมายอมรับที่จะเข้าร่วมในการหารือเพื่อแก้ไขปัญหาดังปรากฏตามแถลงการณ์ร่วมระหว่างเวียดนามกับอินโดนีเซีย ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1987 ขณะที่ระบอบเฮง สัมริน ก็ได้ประกาศข้อเสนอในการแก้ปัญหากัมพูชาออกมาโดยตรงเป็นครั้งแรก โดยได้ระบุถึงอนาคตของกัมพูชาว่าจะต้องเป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และเป็นประชาธิปไตย ซึ่งก่อนหน้านั้น ระบอบเฮง สัมริน ไม่เคยยอมรับหลักการข้างต้นนี้

ทั้งนี้ จากการศึกษาสำเนาของผู้กำหนดนโยบายของไทย พบว่า มีการรับรู้และตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงของสหภาพโซเวียตและเวียดนาม ได้อย่างสอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1976 ผู้นำไทยมีความหวาดระแวงสหภาพโซเวียตเป็นอย่างมาก และมักกล่าวถึงสหภาพโซเวียตในลักษณะที่ว่าเป็นภัยคุกคาม และเป็นผู้บ่อนทำลายเสถียรภาพและความมั่นคงของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ด้วยการเข้ามาให้การสนับสนุนเวียดนามในการยึดครองกัมพูชา แต่เมื่อนายกอร์บาชอฟ เข้ารับตำแหน่งผู้นำของสหภาพโซเวียต และต่อมา ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศ โดยยึดนโยบายการขยายอำนาจและการเป็นภัยคุกคามต่อประเทศอื่น นั้น การเปลี่ยนแปลงของสหภาพโซเวียต นอกจากจะได้รับการตอบสนองเป็นอย่างดีจากประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะ



สหรัฐอเมริกา จีน และญี่ปุ่น แล้ว การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อประเทศที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของสหภาพโซเวียต ที่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนนโยบายของตนตามไปด้วย เวียดนามซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสหภาพโซเวียตในการรุกรานและยึดครองกัมพูชาจึงต้องมีการปรับนโยบายของตนด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นว่าเวียดนามมีท่าทีที่ประนีประนอมมากขึ้นในการแก้ไขปัญหากัมพูชา การเปลี่ยนแปลงของสหภาพโซเวียตและเวียดนาม ทำให้ความกลัวของผู้นำไทยต่อประเทศทั้งสองในฐานะที่เป็นภัยคุกคามหมดไปด้วย อีกนัยหนึ่ง ขณะที่สหภาพโซเวียตไม่เป็นภัยคุกคามต่อโลก เวียดนามก็ไม่เป็นภัยคุกคามต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ด้วยเหตุนี้ กระบวนการสันติภาพจึงมีโอกาที่จะเกิดขึ้นและดำเนินไป ดังนั้น กระบวนการสันติภาพที่มีขึ้น นับตั้งแต่ ค.ศ. 1986 จึงเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เป็นจริงนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา พบว่า ในช่วงต้นที่สหภาพโซเวียตเปลี่ยนนโยบายนั้น ฝ่ายไทยยังคงมีความระแวงในความจริงจังของสหภาพโซเวียตอยู่ แต่ผู้นำไทยก็มีสายตาที่กว้างไกลที่จะพยายามกระชับความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียต ดังจะเริ่มเห็นมีการเยือนของกลุ่มนักธุรกิจและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของไทยไปยังสหภาพโซเวียต และภายหลังจากที่นายเชอวาสนัดเซวะเยือนประเทศไทย พล.อ.อ.สิทธิ ก็ได้เดินทางเยือนสหภาพโซเวียตเพื่อเตรียมการให้พล.อ.เปรม ไปเยือนในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1988 ปราบฏกการณ์เหล่านี้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงความรู้เท่าทันของผู้นำไทย ที่จะปรับตัวมีบทบาททางการทูตโดยใช้โอกาสจากการที่สหภาพโซเวียตกำลังมีการเปลี่ยนแปลง ในการพบปะโดยตรงเพื่อชี้แจงและชักชวนสหภาพโซเวียต เกี่ยวกับความต้องการของไทยและอาเซียน โดยการสนับสนุนของนานาประเทศ ที่จะให้มีการถอนทหารเวียดนามออกจากกัมพูชา

ในส่วนของเวียดนามนั้น ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ก่อนปี ค.ศ. 1986 เวียดนามมีท่าทีที่แข็งกร้าวมาก ซึ่งไทยก็ตอบโต้โดยการประณามการกระทำของเวียดนามในทุกครั้งที่มีโอกาส



รวมทั้งเรียกร้องให้ประเทศอื่นทำการกดดันเวียดนามด้วย และขณะที่เวียดนามยืนยันว่า สถานการณ์ในกัมพูชาไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ ไทยคัดค้านการยืนยันดังกล่าวโดยให้การสนับสนุนรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยอย่างแข็งขัน พร้อมกับปฏิเสธการมีอยู่ของระบอบเฮง สัมริน โดยมองว่าระบอบดังกล่าวเป็นเพียงหุ่นเชิดของเวียดนาม แต่ต่อมา เมื่อเวียดนามได้มีท่าทีที่ประนีประนอมขึ้น ฝ่ายไทยก็มีท่าทีที่ประนีประนอมเช่นกัน โดยยอมรับระบอบเฮง สัมรินในการเข้าร่วมการเจรจาแก้ไขปัญหา กัมพูชา ในฐานะที่เป็นกลุ่มชาวกัมพูชากลุ่มหนึ่งด้วยเช่นกัน



จึงสรุปได้ว่า สหภาพโซเวียตและเวียดนาม เป็นสภาพแวดล้อมที่เป็นจริงที่เป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของไทยต่อปัญหา กัมพูชา โดยเมื่อทั้งสองประเทศมีท่าทีต่อการแก้ไขปัญหา กัมพูชา เปลี่ยนแปลงไปในช่วงปีสุดท้ายของรัฐบาลพล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ จะมีการแก้ไขปัญหาด้วยวิถีทางการเมืองย่อมเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม หากผู้นำไทยไม่สามารถปรับการมองของตนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เป็นจริงนี้ ผู้นำไทยย่อมไม่มีโอกาสที่จะเลือกกำหนดและดำเนินนโยบายให้ประสบความสำเร็จได้อย่างที่กล่าวในรายละเอียดไปแล้ว และถึงแม้เมื่อสิ้นสุดสมัยของรัฐบาลพล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ เวียดนามจะยังไม่ได้ถอนทหารออกจากกัมพูชา แต่การที่สหภาพโซเวียตซึ่งเป็นผู้สนับสนุนเวียดนาม ได้รับที่จะนำเรื่องการดำเนินการเพื่อยุติปัญหา กัมพูชา ไปพูดคุยกับเวียดนาม แล้วต่อมา เวียดนามได้ประกาศถอนทหารออกจากกัมพูชา พร้อมทั้งกำหนดที่จะถอนทหารทั้งหมดออกไปในระยะเวลาที่แน่นอน รวมทั้งในสมัยรัฐบาลชุดนี้ ฝ่ายต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกันในกัมพูชาได้เริ่มที่จะมีการเจรจาเพื่อยุติปัญหาดังกล่าวแล้ว ดังจะเห็นว่านายฮุน เซน ได้เริ่มพบปะเพื่อหารือกับสมเด็จพระนโรดม สีหนุ ถึง 2 ครั้ง ปรากฏการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ เริ่มเกิดขึ้นในปลายสมัยรัฐบาลพล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ และปรากฏผลในช่วงรัฐบาลชุดต่อไป (รัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ)



เช่น การถอนทหารเวียดนามทั้งหมดออกจากกัมพูชา\* การเจรจาเขมร 4 ฝ่าย เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่า รัฐบาลพล.อ.เปรม ดำเนินนโยบายต่อปัญหา กัมพูชา ได้อย่างถูกต้องและเป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่วางไว้ คือ การดำเนินการให้มีการถอนทหารออกจาก กัมพูชาและให้กัมพูชามีเอกราช โดยนโยบายและการดำเนินนโยบายดังกล่าว ได้รับการยอมรับและการสนับสนุนจากทั้งภายในประเทศและจากนานาชาติเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ สำหรับกรณีภายในประเทศไทยนั้น แม้ในช่วงปลายสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม จะเริ่มมีเสียงคัดค้านต่อนโยบายดังกล่าวจากสื่อมวลชนและนักวิชาการอยู่บ้างดังที่ได้กล่าวไปแล้ว แต่บุคคลเหล่านี้ก็ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นตัวแทนของสื่อมวลชนและนักวิชาการทั้งหมด เนื่องจากเป็นส่วนน้อยเท่านั้น ขณะที่สื่อมวลชนและนักวิชาการส่วนใหญ่มิได้แสดงการคัดค้านแต่อย่างใด และการที่มีได้คัดค้าน ก็เพราะนักวิชาการเหล่านี้เห็นว่านโยบายดังกล่าวเป็นสิ่งที่ถูกต้องและยอมรับได้ การที่นโยบายดังกล่าวได้รับการสนับสนุนเช่นนี้ ก็มาเนื่องจากเป็นนโยบายที่มีความถูกต้อง และรัฐบาลชุดนี้ได้ดำเนินนโยบายที่เป็นการยืนยันความถูกต้องนี้มาโดยตลอด นอกจากนี้ ผลพลอยได้อีกประการหนึ่ง คือ เป็นการเพิ่มบทบาทของประเทศไทยในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ทำให้นานาชาติหันมายอมรับไทยมากขึ้น และยังช่วยให้อาเซียนมีความเข้มแข็ง มีความเป็นเอกภาพ ตลอดจนมีบทบาทในเวทีการเมืองระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นด้วย

โดยสรุปแล้ว ผลการศึกษาของผู้ศึกษาสนับสนุนและพิสูจน์ให้เห็นว่า สมมติฐานที่ตั้งไว้มีความเป็นไปได้

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้ พบว่ามีข้อจำกัดอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน

\* จนกระทั่งเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ยังคงมีทหารเวียดนามในกัมพูชา

เรื่องข้อมูล ยังมีข้อมูลบางอย่างที่ผู้ศึกษาไม่รู้ เนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลได้ การติดขัดเกี่ยวกับกฎระเบียบของทางราชการ หรือในบางกรณีที่เข้าถึงแหล่งข้อมูลได้แต่ก็ไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการนำแนวคิดมาปรับใช้ โดยเฉพาะในส่วนของสัญญาของผู้กำหนดนโยบาย นั้น ในการศึกษาจะมาจากข้อมูลที่ได้มาจากบทสัมภาษณ์ ถ้อยแถลง เป็นต้น ซึ่งอาจไม่เป็นไปตามสัญญาที่ผู้กำหนดนโยบายมีอยู่จริง ก็เป็นไปได้



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย